

قانون المالية و فكرة سيادة البرلمان

مراد بدران

أستاذ محاضر «أ»، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان .

على الرغم من التطورات الإيديولوجية التي عرفها الفكر السياسي الجزائري ، من حيث وظائف الدولة _ نظرا لإختلاف النهج السياسي _ إلا أن مسألة التمييز في وظائف الدولة الثلاثة _ التشريعية التنفيذية و القضائية _ مازال قائما و محتفظا بقيمته. على أن ممارسة السيادة تتجسد في ثلاثة مظاهر متميزة هي : القيام بإصدار القواعد العامة الملزمة للجماعة، و هذا ما يطلق عليه بعملية التشريع. إن هذه المهمة هي من اختصاص السلطة التشريعية، التي أصبحت تتشكل بعد صدور دستور 1996 من غرفتين. ثم القيام بتوفير الخدمات العامة للمواطنين، بالإضافة إلى الحفاظ على النظام العام، وذلك في ظل القواعد العامة التي وضعتها السلطة التشريعية. إن هذه المهمة هي من اختصاص السلطة التنفيذية. و أخيرا القيام بحل المنازعات سلميا بين الأشخاص القانونية، وذلك عن طريق قضاء مستقل . إن هذه المهمة هي من اختصاص السلطة القضائية، التي أصبحت تخضع بعد صدور دستور 1996 للإزدواجية القضائية .

وإذا كانت السيادة للشعب (أو الأمة) وفقا للمبادئ الديمقراطية المستقرة ، فإن الصورة الراجحة لممارسة الديمقراطية هي الديمقراطية النيابية، التي تعهد بممارسة مظاهر السيادة لسلطات الدولة الثلاث السابقة ، و ذلك طبقا للأسس المقررة في الدستور. وإذا كانت الجزائر - شأنها شأن معظم دول العالم - تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، فإن سيادة كل سلطة من تلك السلطات الثلاث، تتجلى أساسا من خلال ممارسة كل واحدة منها للمسائل المعهودة لها ، و التي حددها المؤسس الدستوري .

إن سيادة البرلمان تظهر إذن من خلال قيامه بوضع القواعد العامة التي حددها له المؤسس الدستوري. إلا أن هذه المهمة قد تقوم بها لأسباب معينة، السلطة التنفيذية في بعض الحالات. وهذه الفكرة تنطبق على قانون المالية، ما دام أن المؤسس الدستوري سمح لرئيس الجمهورية بإصدارها بواسطة أمر (المبحث الأول). وفي هذا الصدد يجب البحث في الطبيعة القانونية لهذا الأمر لمعرفة ما إذا كان من شأن تدخله في مجال مخصص أصلاً للبرلمان، المساس بسيادة هذا الأخير (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الجهة المختصة بقانون المالية.

إذا كانت توجد على مستوى الدولة هيئتان مختصتان بوضع القواعد العامة، هما السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى بعض الهيئات المنتمية للسلطة التنفيذية، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي¹، فإن الدول قد اختلفت فيما بينها في تحديد مجال كل من التشريع والتنظيم. فإذا كانت معظم دول العالم تعتبر بأن مجال التشريع هو الأصل في وضع القواعد العامة، إلا أن دولاً أخرى ومن بينها الجزائر قد اعتبرت بأن مجال التنظيم هو الأصل في وضع القواعد العامة.

وأياً كان موقف الدول من مجال التشريع أو مجال التنظيم، أي سواء كانت تعتبر أن مجال التشريع هو الأصل أو أن مجال التنظيم هو الأصل، فإن المسائل المتعلقة بقانون المالية في كل دول العالم هي من المسائل التي تختص بها السلطة التشريعية، وذلك نظراً لأهميتها (المطلب الأول). ولكن نظراً لأن العملية التشريعية هي عملية بطيئة مقارنة مع العملية التنظيمية— إذ قد يتباطأ البرلمان في إصدار قانون المالية— فإن المؤسس الدستوري سمح للسلطة التنفيذية— حفاظاً على المصالح المالية للدولة أن تقوم بالتدخل في هذا المجال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القاعدة العامة

في ظل التصور الديمقراطي البدائي²، فإن البرلمان المعبر المباشر عن إدارة الأمة، هو الهيئة صاحبة السيادة في وضع القواعد العامة. أما السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من أنها تتمتع باختصاصات خاصة بها، إلا أنها تبقى خاضعة وتابعة للبرلمان.

وطبقاً لهذا التصور، فإن التشريع بإعتباره عمل صادر عن البرلمان، هو التعبير المباشر عن الإرادة العامة، لذلك فإنه يعد القاعدة العليا التي تخضع لها القوانين الأخرى، وبالتالي فهو القاعدة السيادية، (La règle Souveraine) التي بوسطها يجوز تنظيم أي مسألة تهم المجتمع.³

وإذا كانت هذه هي العلاقة بين التشريع والتنظيم في ظل التصور الديمقراطي البدائي، فإن هذه العلاقة يحددها حالياً النظام الدستوري الذي تسير عليه الدولة. وفي الجزائر فإن دستور 1996-شأنه شأن دستوري 1976 و 1989 - حدد هذه العلاقة (أولاً). وإذا كانت دول العالم تختلف في تحديد هذه العلاقة، فإن ذلك له أسباب ومبررات معينة (ثانياً).

أولاً - قانون المالية من مجالات التشريع أصلاً :

لقد حدد المؤسس الدستوري من خلال المواد 122، 123، 125 وبعض المواد الأخرى مجالات كل من التشريع والتنظيم وطبقاً للمادة 122 من الدستور يعتبر قانون المالية من المسائل المخصصة للتشريع⁴. كما أنه طبقاً للمادة 98 من الدستور فإن البرلمان هو صاحب السيادة في المسائل العائدة له بحيث أنه هو الذي يقوم بإعدادها والتصويت عليها⁵. إن هذين النصين يؤكدان على أن قانون المالية هو من المسائل التي يجب أن تظهر فيها سيادة البرلمان ما دام أن هذا الأخير هو المختص بإعداده والتصويت عليه.

ثانياً: الأسباب التي جعلت قانون المالية من مجالات التشريع :

من الناحية القانونية يعد الإختصاص المالي و على الخصوص الموافقة على الضرائب، أول إختصاص تمتع به البرلمان⁶ فمن أجل الحصول على المعونات المالية قام الملوك بتكوين الجمعيات التمثيلية. و من أجل رقابة سياسة الملوك في المجال المالي، اعتبرت تلك الجمعيات بأنها الوحيدة المؤهلة لتقديم الوسائل أي آخر الإستحقاقات المأخوذة من دافع الضرائب.

وقد ثبتت هذه الإختصاصات بالنص عليها في الإعلان الدستوري الشهير المسمى بالعهد الأعظم⁷، الذي إنتزعه البارونات في 12/06/1215 من الملك جان سانتير، والذي يعد أول مظهر لتقييد سلطان الملك. فمن المسائل التي التزم بها الملك هذا، هو تقييد

سلطته في فرض الضرائب الجديدة، و ذلك من خلال اشتراط موافقة المجلس الكبير على ذلك.⁸

و لقد تأكد هذا الحق في العهد الآخر الصادر سنة 1225، في عهد هزري الثالث، و أيضا تأكيد العهد الأعظم مع إدوارد الأول في سنة 1298 و الذي بمقتضاه يتمتع على الملك فرض ضريبة أو رسم بغير موافقة الأمة. ومن الأمثلة كذلك ملتمس الحقوق petition of rights الذي صدر في 1628/06/07، و كذلك قانون الحقوق الصادر في 1689/02/13 و الذي قضى بحرمان الملك من سلطة فرض الضرائب ما لم يوافق البرلمان على ذلك.⁹

أما في فرنسا، فإن المادة 14 من إعلان حقوق الإنسان و المواطن لسنة 1789 قد وضعت مبدأ أساسيا للقانون العام الفرنسي، حيث نصت على أن لكل المواطنين الحق في ملاحظة بانفسهم أو بواسطة ممثلهم ضرورة المساهمة العمومية و الموافقة عليها بكل حرية، و إتباع أين تستعمل و تحديد قيمتها و مجالها و الحصول عليها و مدتها.¹⁰

المطلب الثاني : الإستثناء :

طبقا للتقليد المستقر في الأنظمة الديمقراطية النيابية البحتة، فإن سلطة أو مهمة التشريع – بالمعنى المحدد سابقا – هي مسألة من اختصاص السلطة التشريعية تمارس سيادتها فيها بمفردها. أما طبقا للتقليد المستقر في الأنظمة الديمقراطية نصف، أو شبه المباشرة، فإن السيادة في ممارسة مهام التشريع أصبح يمارسها بالإضافة إلى السلطة التشريعية الشعب، و ذلك عن طريق الإستفتاء و الإقتراح.

و إذا كان موضوع مظاهر الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة لا يهمنا في هذا البحث، إلا أنه من واجبنا أن نشير إلى أن المؤسس الدستوري قد أخذ بهذا النوع من الديمقراطية¹¹. وبالإضافة إلى ذلك، إذا كانت السلطة التشريعية في الجزائر تقوم بالدور الأساسي في إعداد التشريعات، فإن رئيس الجمهورية يشارك في هذه العملية من خلال حق الإقتراح، وحق التصديق أو الاعتراض، و حق النشر¹². بل إنه قد ينفرد في بعض الحالات بالتشريع.

وفي هذا الصدد، يمكن أن نشير إلى ما جاء في المادة 124 من الدستور و التي سمحت لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. و معنى ذلك أن رئيس الجمهورية بإمكانه أن يتدخل في المسائل التي تدخل أصلا في مجال التشريع¹³ ، بحيث أن السيادة في هذا المجال أصبحت موزعة بين البرلمان ورئيس الجمهورية. و إن كان المؤسس الدستوري قد وضع بعض الشروط التي يجب أن تتوفر لكي يتمكن رئيس الجمهورية من القيام بذلك، و التي يفهم منها بأن صاحب السيادة الأصل في مهمة التشريع هو البرلمان، و أن رئيس الجمهورية لا يتدخل في هذا المجال إلا على سبيل الإستثناء.

و بالإضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص في الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 120 من دستور 1996 على أنه " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"¹⁴ .

إن هذه الفقرة جاءت في الحقيقة لتؤكد على أن إصدار رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ما هو إلا إستثناء و ليس قاعدة عامة ، لأن ممارسة هذا الإستثناء مشروطة بضرورة توفر الشروط التي حدتها المادة السابقة، و لأن نفس المادة التي تكلمت عن هذا الإستثناء أشارت قبل وضع الإستثناء إلى أن البرلمان هو الذي يصادق على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه. فهذا الإستثناء مرتبط كما هو ظاهر من نص المادة بفكرة الإستعجال مادام أن تأخر البرلمان في وضع قانون المالية في الأجل المحدد له قد يضر بمصالح الدولة المالية. و هذا ما يبرر تدخل رئيس الجمهورية في هذا الصدد، و قيامه بوضع ذلك القانون بأمر .

و الحقيقة أن هذه المسألة لا تعد خاصة بالجزائر فقط. فالمؤسس الدستوري الفرنسي أشار هو الآخر في دستور 1958 إلى نفس الحكم تقريبا ، إذ سمح للسلطة التنفيذية أن تحل محل السلطة التشريعية في وضع قانون المالية¹⁵ . و من هنا نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي نص على نفس الأحكام التي رأيناها في الجزائر. فالقاعدة العامة تتمثل في أن البرلمان هو صاحب السيادة في المسائل التي يختص بها و التي من بينها قانون المالية.

وأنه إذا تأخر هذا الأخير عن التصويت على قانون المالية في المدة المحددة له ، جاز اللجوء إلى الإستثناء و المتمثل في السماح للسلطة التنفيذية بوضع قانون المالية. إن هذا الإستثناء لا يؤثر — من المفروض — على سيادة البرلمان في المسائل التي يختص بها مادام أن القاعدة العامة هي التي تكون واجبة التطبيق ، بحيث لا يمكن الخروج عليها و تطبيق الإستثناء، إلا إذا توفرت شروط هذا الإستثناء المرتبط أساسا بفكرة الإستعجال و الحفاظ على المصالح المالية للدولة.

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للأمر المتضمن قانون المالية

انتهينا فيما سبق الى أن قانون المالية هو من المجالات المعهودة للسلطة التشريعية. فبالرجوع الى المواد 2/98 و 120 و 122 من الدستور، يتضح لنا بأن البرلمان هو صاحب السيادة في إعداد قانون المالية و التصويت عليه. على أن سيادة البرلمان تعتبر بمثابة القاعدة العامة، ذلك أن المؤسس الدستوري، وحفاظا على المصالح المالية للدولة و وضع استثناء على هذه القاعدة العامة، إذ سمح لرئيس الجمهورية في حالة الاستعجال أن يصدر قانون المالية بأمر . وإذا كانت فكرة الاستعجال قد حددها المؤسس الدستوري بمدة محددة ، إلا أن الاشكال المطروح هنا يتمثل في معرفة هل أن هذا الاستثناء لا يؤثر أو ينتقص من سيادة البرلمان في المسائل التي يختص بها ؟ إن هذا الاشكال يقتضي منا تحديد الطبيعة القانونية للأمر المتضمن قانون المالية (المطلب الأول). ثم التعرف بعد ذلك عما إذا كان النظام القانوني للأمر المتضمن قانون المالية مشابه للنظام القانوني للأوامر المتخذة طبقا للمادة 124 من الدستور (المطلب الثاني) .

المطلب الاول : ضرورة التمييز بين الطبيعة القانونية و القوة القانونية.

إذا كان المؤسس الدستوري قد سمح لرئيس الجمهورية باعتباره هيئة إدارية بإصدار مشروع قانون المالية بأمر — أي سمح له التدخل في المجال التشريعي — إلا أنه لم يبين ما هي الطبيعة القانونية لهذا الأمر ، بل بين فقط قوته القانونية، عندما اعتبر بأن الأمر بإمكانه

أن يتدخل في مجال التشريع . إن ما قام به المؤسس الدستوري أكد عليه المشرع العادي في المادة 44 من القانون العضوي رقم 99 _ 02 المؤرخ في 8 مارس 1999 - سابق الإشارة إليه - إذ نص صراحة على أن الأمر المتضمن قانون المالية له قوة القانون (قوة التشريع) . *ayant force de loi Ordonnance* ومعنى ذلك أن الأمر ، على الرغم مما أنه صادر عن هيئة إدارية ، إلا أن القوة التي يتمتع بها هي نفس القوة التي يتمتع بها التشريع ، بحيث أنه على الرغم من أن الأمر أقل مرتبة من حيث التدرج ، إلا أن قوته تكون مساوية للتشريع ، إذ بإمكانه أن يعدل أو يلغي المسائل العائدة للبرلمان (التشريع) .

و لكن إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري - بالإضافة الى المشرع العادي - قد بين موقفه من القوة القانونية للأمر ، فإن الإشكال يبقى عالقا فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لهذا الأمر . أو بتعبير آخر هل أن السماح استثناء لهيئة غير مختصة أصلا بالتدخل في مجال هيئة أخرى من شأنه أن يغير الطبيعة القانونية للعمل المتخذ في هذا الصدد ؟

إن ما يجب التأكيد عليه هنا هو ضرورة عدم الخلط بين القوة القانونية للعمل و بين الطبيعة القانونية . *la force juridique et la nature juridique* فإذا كانت قوة العمل ترتبط كقاعدة عامة بطبيعته القانونية ، إلا أن هذا التلازم ليس بالأمر الحتمي إذ بإمكان المؤسس الدستوري أن يغير من القوة العادية للعمل نتيجة ظروف أو اعتبارات يقدرها . من ذلك ما قرره المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 124 عندما سمح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالات معينة . و لكن في المقابل إذا كان من حق المؤسس الدستوري أن يغير من القوة القانونية للعمل ، فيعطيه مثلا قوة التشريع ، فإنه لا يملك تغيير الطبيعة القانونية للعمل مهما كانت الظروف ¹⁶ . و من باب أولى ، فإنه لا يجوز لأية سلطة أخرى في الدولة - سواء السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية - أن تغير الطبيعة القانونية للعمل مهما كانت الظروف .

و من هنا فإن تحديد الطبيعة القانونية للأمر المتضمن قانون المالية - و الذي تدخل من خلاله رئيس الجمهورية في مجال التشريع - تكمن أساسا في الإجابة على السؤال

التالي: ما هي الطبيعة القانونية لهذا الأمر؟ إن الخلاف إذا وقع حول الإجابة على هذا السؤال يكون مرجعه الخلاف حول ما هو المعيار المعتمد لتحديد طبيعة العمل، هل هو المعيار العضوي أم المعيار المادي (الموضوعي)؟

إننا نعتقد بأن هذا الخلاف لا يثور، وذلك نظرا لأن المعيار العضوي هو الراجح فقها و قضاء سواء في فرنسا¹⁷، أو في الجزائر¹⁸. ومن هنا فإن الأمر الذي اتخذه رئيس الجمهورية يبقى عملا إداريا باعتباره قد صدر عن هيئة إدارية. وإذا كان هذا الأمر مشروط بفكرة الاستعجال، فإن هذه الفكرة في حد ذاتها ليس من شأنها التغيير من الطبيعة القانونية للأمر، بل من شأنها فقط التعجيل - حفاظا على المصالح المالية للدولة - بإصدار هذا القانون الذي يبقى رغم هذا من المجالات التي يختص بها أصلا البرلمان.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على التمييز بين الطبيعة القانونية والقوة القانونية للعمل.

إن لعملية التمييز بين الطبيعة القانونية للعمل، وقوته القانونية أهمية خاصة في هذا المجال، إذ على أساس ذلك يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة على العمل. فإذا تم تكييفه بأنه عمل إداري فمعنى ذلك أن يكون خاضعا لرقابة القاضي الإداري، وربما المجلس الدستوري إذا أخطر. أما إذا تم تكييفه بأنه تشريع، فمعنى ذلك أنه سيفلت من رقابة القاضي الإداري، و يبقى خاضعا لرقابة المجلس الدستوري.

على أن لعملية تحديد الطبيعة القانونية أهمية خاصة في الدول التي لا تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين - كالجزائر - لأن تكييف تلك الأوامر بأنها تشريعات معناه عدم خضوعها للرقابة القضائية. وهذا على خلاف الدول التي تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، لأنه سواء تم تكييف تلك الأوامر هنا بأنها تشريعات أو قرارات إدارية، فإنها ستخضع للرقابة القضائية، وهي رقابة القاضي الإداري إذا اعتبرت قرارات إدارية و رقابة القاضي الدستوري إذا اعتبرت تشريعات.

و بما أننا اعتبرنا بأن الأوامر المتضمنة قانون المالية، تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية – على الرغم من تمتعها بقوة التشريع – فإن معنى ذلك أنها تكيف بأنها قرارات إدارية – تنظيمية – خاضعة لرقابة القاضي الإداري – مجلس الدولة – وربما المجلس الدستوري إذا تم إخطاره.

إلا أن هذه النتيجة تطرح بدورها إشكالا آخر و المتمثل في معرفة هل أنه يتعين على رئيس الجمهورية بعد اتخاذ الأمر المتضمن قانون المالية، أن يعرضه – بعد ذلك – على البرلمان للموافقة عليه؟ و بالتالي التأكيد على سيادة البرلمان في هذا المجال. أو بتعبير آخر هل أن الأحكام التي حددها المؤسس الدستوري بالنسبة للأوامر المتخذة استنادا إلى المادة 124 من الدستور تطبق على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية استنادا إلى المادة 120 من الدستور، أم أن الأوامر المتضمنة قانون المالية لها نظام قانوني متميز؟ إن المؤسس الدستوري قد عقد المشكل، مادام أنه حدد موقفه بالنسبة لبعض الأوامر، و لم يحدد موقفه بالنسبة لأوامر أخرى. فهل يفهم من هذا الموقف للمؤسس الدستوري اختلاف الأنظمة القانونية للأوامر؟ فبالرجوع إلى المادة 124 من الدستور يتضح لنا بأن المؤسس الدستوري قد ميز بين نوعين من الأوامر و هي : الأوامر المتخذة في ظل الظروف العادية – أي في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان – و هذه يجب عرضها على البرلمان في أول دورة له. و معنى ذلك التأكيد على سيادة البرلمان في هذا المجال، و أن تدخل رئيس الجمهورية هنا ما هو إلا استثناء. و الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية¹⁹.

و بالإضافة إلى ذلك فإن المادة 120 قد نصت على الأوامر المتضمنة قانون المالية، وهو ما يمكن اعتباره كنوع ثالث من الأوامر. وهذين النوعين الأخيرين، لم يبين المؤسس الدستوري موقفه بشأن عرضهما أو عدم عرضهما على البرلمان. إن هذا الموقف هو الذي قد يؤدي إلى الإعتقاد بوجود إختلاف في النظام القانوني لتلك الأوامر. فقد يفسر سكوت المؤسس الدستوري عن مسألة عرض الأوامر على البرلمان بمثابة قيامه بالتمييز بين الطبيعة القانونية لمختلف تلك الأوامر.

فالأوامر الأولى، أي المتخذة في ظل الظروف العادية، يجب أن تعرض على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها أو رفضها. إن المؤسس الدستوري يؤكد هنا على أن السلطة الأصلية في التشريع هي البرلمان صاحب السيادة في هذا المجال. فرئيس الجمهورية على الرغم من أنه قد يعد هيئة تشريعية إلا أن أعماله الصادرة بهذه الصفة في ظل الظروف العادية - الأوامر - يجب أن تعرض على البرلمان. و معنى ذلك أن تلك الأوامر تعد قرارات إدارية لغاية موافقة البرلمان عليها. وفي هذه اللحظة تتغير طبيعتها القانونية و تتحول إلى تشريعات. إلا أن الذي يملك تغيير طبيعتها هنا هو صاحب السيادة في ذلك المجال.

أما الأوامر الثانية - أي المتخذة في ظل الحالة الإستثنائية - فإن المؤسس الدستوري لم يتكلم عن ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها كما فعل بالنسبة للنوع الأول من الأوامر. إن هذا الحكم قد يؤدي إلى الإعتقاد بأن هذا النوع الثاني من الأوامر، يكتسب منذ البداية طبيعة تشريعية، و هذا ما يترتب عليه الإنتقاص من سيادة البرلمان في مجال التشريع. إلا أن الباحث يذهب إلى عكس ذلك ، و يعتقد بأن سبب موقف المؤسس الدستوري من هذه المسألة يكمن أساسا في الشروط التي اشترطها لتقرير الحالة الإستثنائية، و التي من بينها وجود خطر يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة، كالبرلمان مثلا. فهذا الأخير قد يتعرض إلى خطر يستحيل معه أن ينعقد، و في هذه الحالة لو قرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية لهذا السبب، و اتخذ أوامر، فإن مسألة عرض تلك الأوامر على البرلمان هي مسألة مستحيلة، مادام أن هذا الأخير ليس بإمكانه أن ينعقد. بل أكثر من ذلك، فإن البرلمان قد يكون منحلا قبل تقرير الحالة الإستثنائية. و عليه فإن النص على ضرورة عرض الأوامر المتخذة هنا على البرلمان لا معنى له. إلا أن هذا الحكم لا يترتب عليه تغيير الطبيعة القانونية للأمر، إن يبقى عملا إداريا قابلا للطعن فيه أمام القاضي الإداري مادام أنه صدر عن هيئة إدارية عملا بالمعيار السائد في الجزائر للتمييز بين مختلف أعمال السلطات العامة.

أما بالنسبة للذوع الثالث من الأوامر، أي التي حددتها المادة 120 من الدستور، فإن المنطق المجرد يقضي بضرورة إحالتها على البرلمان ليوافق عليها، مادام أن كل الأمر يجب أن تخضع من المفروض لنظام قانوني واحد. إن القول بغير ذلك معناه الإنتقاص من سيادة البرلمان في إعداد و التصويت على قانون المالية.

الخاتمة :

إن سيادة البرلمان تقتضي أن يكون هو الأصيل في المسائل العائدة إليه دستوريا. و مع ذلك لا يوجد أي مانع يحول بين سماح المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بمباشرة جزء من تلك الأعمال إذا توفرت شروط معينة. و معنى ذلك أن المؤسس الدستوري بإمكانه أن يضع استثناء على القاعدة العامة. و هذا ما رأيناه بالنسبة للأوامر المتضمنة لقانون المالية.

إلا أن هذا الإستثناء لكي لا ينتقص من سيادة البرلمان في مجال التشريع المعهود إليه دستوريا، يجب ألا يؤدي إلى تغيير الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في هذا الصدد، إذ يجب أن تبقى الأوامر أعمالا إدارية، ما لم يوافق عليها البرلمان.

إلا أن ما يلاحظ في هذا الصدد هو أنه إذا كان المؤسس الدستوري لم يقصد تقليص سيادة البرلمان في مجال التشريع، عندما سمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في هذا المجال بأوامر، مادام أنه اشترط شروطا في هذا الصدد، فإن البرلمان هو الذي قلص سيادته في هذا المجال. و لقد تجلّى ذلك في المادة 38 من القانون العضوي رقم 99 - 02 سابق الإشارة إليه - التي قرر من خلالها المشرع التصويت بدون مناقشة على النص بكامله الذي اتخذته رئيس الجمهورية استنادا على المادة 124 من الدستور. فلماذا التصويت بدون مناقشة، ولماذا التصويت على النص بكامله؟

إن القاعدة الأصولية التي تضمن للبرلمان السيادة في مجال التشريع تقضي بأنه " من يملك الكل يملك الجزء " و عليه فبإمكان البرلمان أن يوافق من المفروض على بعض نصوص الأمر، و لا يوافق على البعض الآخر، لأن البرلمان أصلا هو صاحب الاختصاص في هذا المجال، و إن القول بغير ذلك - كما فعل المشرع الجزائري - معناه فرض الخناق على حرية و سيادة البرلمان، و إجباره على قبول كل نصوص الأمر على الرغم من عدم موافقته على بعضها.

الهوامش :

1 - إن المعيار المتبع هنا للتمييز بين التشريع والتنظيم ، هو المعيار العضوي ، وهو الأصل في التمييز بينهما : فالتشريع هو العمل الصادر عن البرلمان صاحب السلطة التشريعية أما التنظيم فهو العمل ذو الصبغة العامة الصادر عن السلطة التنفيذية إن التمييز بين التشريع والتنظيم هنا يرتكز على الهيئة التي قامت بالعمل ، و لا يهتم بأي عنصر مادي أو موضوعي لأنه طبقا للمعيار المادي أو الموضوعي ، فإن كل من التشريع والتنظيم يضعان قواعد عامة لذلك نقول بأن التنظيمات طبقا لهذا المعيار هي تشريعات موضوعية إلا أن هذه المقولة ليست صحيحة عى إطلاقها لأن البرلمان يصدر هو الآخر أعمالا فردية لذلك نقول بأنه إذا كان التشريع يضع مبدئيا القاعدة العامة ، فإنه لا يضع تلك القواعد في حالات أخرى ، وهذا على خلاف التنظيم الذي لا يضع القواعد العامة أنظر في تفاصيل هذا المعنى :

Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit Administratif, 14 eme ed Dalloz, 1992, p 50.

2 - نظرا لإستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة في الوقت الحالي فإن معظم دول العالم أصبحت تطبق الديمقراطية النيابية حيث يقوم الشعب بإختيار نواب يتولون الحكم بالنيابة عنه من خلال وضع القواعد العامة أنظر في هذا المعنى : سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1977، ص. 154 وما بعدها، أنظر كذلك:

Georges BURDEAU, droit constitutionnel et institutions politiques, 19 ème ed, sL.G.D.J; 1980, p160 ets.

3 - إن هذه المسألة تاكدت في فرنسا، فعلى الرغم من أن الدستور هو أعلى من التشريع من حيث التدرج، إلا أنه لم تتمكن أية سلطة قبل إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي أن تبحث في مدى دستوريته. أنظر في تفاصيل ذلك: Georges BURDEAU, op. cit ., p.111.

4 - تنص المادة 122 من دستور الجزائر لسنة 1996 على مايلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: ... 12 _ التصويت على ميزانية الدولة. 13 _ إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبتها ".

5 - تنص المادة 88 من دستور الجزائر لسنة 1996 على مايلي: " يمارس السلطة التشريعية البرلمان.... وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

6 - راجع في هذا الصدد:

A.MALIBEAU, La compétence Financière du parlement de la Vème République, Rev, de sc, Fin, 1980, P.P45 etc

7- راجع في تفاصيل ذلك محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري المغربي، الجزء الأول، مطبعة جامعة عين شمس ، 1979، ص. 121 وما بعدها.

8- ترجع ظروف نشأة العهد الأعظم إلى أن الملك جان كان قد بالغ في طلب المال و إستعمال العذف مما جعل طغيانه يهدد مصالح طبقة الأشراف ورجال الدين. الأمر الذي أدى بهؤلاء إلى الإتحاد ضده و «ساقوا لمقاومته جيشا ما لبث أن غلبه على امره. فإضطر في 15/06/1215 إلى إصدار هذا العهد الذي يشتمل على 63 مادة تحتوي على الكثير من الأحكام التي تنظم علاقات الملك بالكنيسة و الأشراف، التي تعطي الحريات و تقيد حقوق الملك في فرض الضرائب

9- ترجع ظروف نشأة هذا الملتمس إلى أن الملك شارل الأول لجأ بعد إصطدامه بالبرلمان الذي لم يوافق على زيادة الضرائب إلى حل البرلمان، فرفض البرلمان الجديد أن يوافق على طلب الملك فحله و تمادى في فرض الضرائب غير أن البرلمان الثالث إضطره إلى تأييد موقف الشعب التي كسبها عن طريق العهد الأعظم، و أمام ذلك صدر ملتمس الحقوق. راجع في تفاصيل ذلك: رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، 1983، ص 103 و ما بعدها.

« tous les citoyens ont le droit de constater par eux même ou par leurs représentants la nécessité de contribution publique, de la consentir librement, et d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité , l'assiette, le recouvrement et la durée.» - 10

11- لقد اكد المؤسس الدستوري الجزائري على هذا النوع من الديمقراطية في المادة 7 من دستور 1996 التي نصت على أن «يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء... لرئيس الجمهورية ان يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة» و ما تجدر الإشارة إليه هنا هو ان المؤسس الدستوري ربط بين الإستفتاء الدستوري و بين شخص رئيس الجمهورية. فالإستفتاء إن كان حقا يتمتع به الشعب، إلا أن ممارسة الشعب لهذا الحق الدستوري مرتبط بإرادة رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة في اللجوء إلى إرادة الشعب. و هذا ما اكد عليه المؤسس الدستوري كذلك في المادة 77 من الدستور.

12 - راجع المواد 119، 126 و 127 من دستور الجزائر لسنة 1996 و إذا كان المؤسس الدستوري قد إعتبر بان حق المبادرة بالقوانين هو لرئيس الحكومة و ليس لرئيس الجمهورية إلا انه إشترط في نفس الوقت أن مشاريع القوانين يجب ان تعرض على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

13- راجع مقالتنا: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور : النظام القانوني للأوامر، مجلة إدارة المجلد 10، العدد 2، 2000، ص 9 و ما بعدها.

14- و لقد أكد المشرع العادي على هذا الإستثناء الذي تبرره فكرة الإستعجال. راجع المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 الصادرة في 09 مارس 1999 . فهذه المادة اكدت ما جاء في المادة 120 من الدستور التي حددت مدة قصوى للبرلمان و المقدرة ب 75 يوما. و لكن بالإضافة إلى ذلك حددت المادة 44 هذه

بأن تصويت المجلس الشعبي الوطني على نص قانون المالية يكون في مدة أقصاها 47 يوما من تاريخ إيداعه عليه. أما تصويت مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني فيكون في مدة أقصاها 20 يوما وفي حالة الخلاف بين الغرفتين فإن الأجل الممنوح للجنة المتساوية الأعضاء للبت فيه هو 08 أيام.

15 - راجع المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

16 - Carré de MALBERG, contribution à la théorie générale de l'Etat, ed 1920, p.596; G.BURDEAU, op.cit. , p 594.

17 - Jean RIVERO, Jean WALINE, op.cit., p.p.133 ets.

18 - أنظر المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية الجزائرية الملغى، و المادة 9 من القانون العضوي رقم 98 _ 01 المتعلق بمجلس الدولة، والمادة 800 من القانون رقم 09-00 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

19 - راجع مقالتنا سابق الإشارة إليها، ص 11 وما بعدها.

20 - أما إذا تشكل البرلمان، فمعنى ذلك أن سبب تقرير الحالة الإستثنائية قد زال ، و بالتالي لا حاجة لعرض تلك الأوامر على البرلمان لأن وجود تلك الأوامر مرتبط ببقاء الأزمة، بحيث أن زوال الأزمة يؤدي إلى زوال تلك الأوامر. و مع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه إذا تم تقرير الحالة الإستثنائية لسبب آخر لا يتعلق بالخطر الذي يمس البرلمان، فإن الأوامر المتخذة في هذا الصدد تبقى هي الأخرى محتفظة بطبيعتها الإدارية، إلا إذا رأى رئيس الجمهورية ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها، و هنا تتغير طبيعتها القانونية و تتحول إلى التشريعات.